IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 187)**

z dnia 3 listopada 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 187)

3 listopada 2022 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– uchwałę Senatu w sprawie ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 2744).

W posiedzeniu udział wzięli: **Adam Ostrowski** asystent prezesa ds. legislacji w Związku Miast Polskich, **Krzysztof Kwiatkowski** – senator RP.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Agnieszka Jasińska**, **Damian Stanisławski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Przemysław Sadłoń**, **Wojciech Miller** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Szanowni państwo, otwieram 187 posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów oraz zaproszonych gości. Witam przedstawiciela Senatu – pana senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego. Witam także przedstawicieli korporacji samorządowych. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje rozpatrzenie uchwały Senatu w sprawie ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego – druk nr 2744. Senat wniósł o odrzucenie ustawy. Proszę przedstawiciela Senatu – pana senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego o przedstawienie stanowiska Senatu. Panie senatorze, oddaję głos. Proszę bardzo.

Senator RP Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, Senat, rozpatrując to przedłożenie na posiedzeniu w dniu 27 października 2022 r., zajmując się ustawą o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, zdecydował o jej odrzuceniu, nie podzielając argumentów wnioskodawców, że potrzeba przedłużenia kadencji wynika ze skumulowania dat wyborów samorządowych i parlamentarnych, z uwagi na to, że po dyskusji, która została przeprowadzona w gronie przedstawicieli wszystkich organizacji samorządu terytorialnego, najważniejszych, a wszystkie były zaproszone, z udziałem przedstawicieli prawników, konstytucjonalistów oraz praktyków, czyli samych samorządowców, podzielił argumenty, które zostały przez wszystkich przedstawione w sposób jednakowo brzmiący, że nie ma potrzeby zmiany długości kadencji organów władzy publicznej już po jej rozpoczęciu.

Po pierwsze, w ocenie biorących udział w dyskusji, to wyborcy, wybierając organy jednostek samorządu terytorialnego, udzielają im legitymacji do zarządzania na określony czas, czyli kadencję. Jest to konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawa i jest sytuacją wyjątkową, że władza – Sejm i Senat, kieruję to także do siebie – która posługuje się tegorocznymi badaniami CBOS, czyli fundacji podległej pod nadzór prezesa Rady Ministrów, która cieszy się zaufaniem 23% obywateli, zmienia kadencję władzom lokalnym, które cieszą się zaufaniem 63% obywateli. Poziom nieufności do samorządu to tylko 28%, a poziom nieufności do Sejmu i Senatu, o czym mówię ze smutkiem, to 65%.

Drugi argument, którym kierował się Senat jest, że chociaż dopuszczalne jest, żeby niekiedy odstąpić od jakiejś zasady konstytucyjnej, to jednak możliwe jest to jedynie wtedy, gdy owo odstąpienie jest konieczne dla realizacji innej wartości konstytucyjnej. Przedłużenie kadencji nie zamierza, w ocenie wszystkich zabierających głos prawników konstytucjonalistów, do zachowania żadnej wartości konstytucyjnej, a wygoda organizatorów nie jest wartością konstytucyjną szczególnie, że przedstawiciele wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, jako ci, którzy organizują prace komisji wyborczych, w sposób jednakowo brzmiący uzasadniali potrzebę zachowania ustawowego terminu wyborów i konstytucyjnej zasady autonomii samorządu terytorialnego. Podejmując decyzję w tym zakresie senatorowie korzystali z głosu szerokiego grona prawników – ekspertów. Między innymi korzystaliśmy z opinii Zespołu oceny zgodności aktów legislacyjnych z konstytucją, który to zespół w swoich konkluzjach opinii postulowanych zmian przedstawił następujące rekomendacje: ustawa o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego stoi w rażącej sprzeczności z wynikającą z art. 2 i art. 62 ust.1, art. 169 ust. 2 konstytucji, zasady kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego, jako zasady chronionej konstytucyjnie. Ponadto konstytucjonaliści zwracali nam uwagę, że ustawa ta godzi w wywodzone z art. 2 konstytucji zasady państwa demokratycznego, bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Po trzecie, prawnicy konstytucjonaliści zwrócili nam uwagę na to, że pominięcie etapu konsultacji z przedstawicielami samorządów świadczy dodatkowo – mówię oczywiście o etapie prac sejmowych – o sprzeczności procedury uchwalania ustawy z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz wynikającej z art. 2 konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji. W opinii tej mogliśmy także zapoznać się z informacją, że powyższe zmiany nie realizują celu założonego przez ustawodawcę, a cel ten został określony jako wynikający z potrzeby uniknięcia potencjalnych problemów związanych z nałożeniem się terminu wyborów. W opiniach zwrócono uwagę na to, że możliwy termin wyborów samorządowych i parlamentarnych zawiera daty od końca września aż do dat listopadowych 2023 r. Konkretnie termin wyborów samorządowych może się odbyć w pierwszej możliwej dacie – 24 września 2023 r., a wyborów parlamentarnych 5 listopada 2023 r. To powoduje że nie ma bezpośredniego prowadzenia obu wyborów. Projektodawca wskazywał na konieczność dokonania określonych czynności przez organy samorządu terytorialnego, ale przedstawiciele tych organów samorządu terytorialnego jednoznacznie stwierdzili, że absolutnie nie widzą żadnych przeszkód w organizacji wyborów w konstytucyjnych terminach wynikających z pierwotnych terminów przewidzianych ustawą.

Zwrócono nam także uwagę, że dzisiejsza nowelizacja zakładałaby bezrefleksyjne przyjmowanie tej ustawy, a 4 lata temu przecież ustawodawca wiedział, przesuwając termin wyborów samorządowych, że będzie bezpośrednia bliskość wyborów samorządowych i parlamentarnych. Zakładanie tezy o bezrefleksyjności ustawodawcy jest ryzykowne i z tym osobiście oczywiście się nie zgadzam. Przesuwanie tych wyborów spowodowałoby stały problem, ponieważ próba przesunięcia wyborów samorządowych na wiosnę przyszłego roku powoduje. że nie raz na 20 lat jak dzisiaj ma to miejsce, ale co kadencję dochodziłoby do kolizji wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, kolizji w myśl uzasadnienia, które przedstawili wnioskodawcy, mówiący o tym, że bezpośrednia bliskość obu wyborów powoduje pewną trudność w ich przeprowadzeniu.

Dodatkowo senatorowie, podejmując decyzję, o której państwa informowałem, kierowali się także takimi argumentami, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, na które wnioskodawcy błędnie się powołują, znalazło swoje odzwierciedlenie w przekonaniu, że swoboda ustawodawcy w zakresie realizacji wymogów zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej jest większa w odniesieniu do instytucji, które dopiero są tworzone, zaś jedną podstawą prawną ich działania są przepisy ustawowe. W przypadku instytucji, których istnienie przewiduje konstytucja i które działają co najmniej od jej wejścia w życie, swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania ich podstaw prawnych jest mniejsza. Przypomniano także, że wyrok trybunału z 1998 r.,

to była sytuacja wynikająca z powołania nowych szczebli samorządu terytorialnego – powiatu i województwa i wyrok ten zakładał łączną potrzebę spełnienia trzech warunków na możliwe przesunięcia takiej daty. Żaden z tych warunków w opinii wszystkich ekspertów zabierających głos na posiedzeniu Senatu nie został spełniony.

Warunki, jakie były zapisane w orzeczeniu z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r. mówiły o tym, że m.in. taka zmiana jest niezbędna dla realizacji wartości konstytucyjnej uznanej za wyższą wobec zasady konstytucyjności, a nie jest taką wartością obawa przed przegranymi wyborami samorządowymi czy parlamentarnymi, przez dowolne środowisko polityczne. Drugi warunek – efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności. W ocenie wszystkich zabierających głos gości, ta wartość konstytucyjna, chroniona, ma ważniejsze znaczenie, niż powody organizacyjne czy techniczne, których z resztą nie podzielają ci, którzy bezpośrednio odpowiadają za zapewnienie prac komisji wyborczych. W opiniach, z którymi się mogliśmy zapoznać, zwrócono mam także uwagę, że ta zmiana i zmiany w ordynacji nie służą realizacji interesów podmiotów politycznych uczestniczących w wyborach, czyli partii politycznych, ale służą realizacji praw podmiotowych obywateli. Normy prawne kształtują sytuację prawną obywateli i to obywatele wybierali władze samorządową, na określoną kadencję. Normą, która powinna być chroniona jest zaufanie obywatela do stabilności przepisów prawa i nienaruszalności kadencji, na którą określona władza jest wybierana. Obywatel nie może być zaskakiwany nagłymi i szybkimi zmianami, nie tylko w sferze swych praw społecznych i ekonomicznych, ale także w sferze swoich praw wyborczych.

Zwrócono nam także uwagę, że praktyka ustawodawcza nie może być rozpatrywana w oderwaniu od wartości ze względu na które prawo jest stanowione. Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym, a kadencja jest wartością o takim charakterze, nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych, czyli ładu publicznego Rzeczypospolitej. Należy w tym kontekście pamiętać, że żadna władza, czy to ustawodawcza czy też samorządowa, nie istnieje sama dla siebie i jest podporządkowana wartościom normatywnym zapisanym w konstytucji i ustawach zwykłych.

Biorąc to wszystko pod uwagę, senatorowie zdecydowaną większością głosów podjęli decyzję o odrzuceniu tego projektu, biorąc także pod uwagę to, że nie jest wartością, która służy ochronie, wartość polityczna jakiegokolwiek środowiska. Kadencja to ochrona wartości konstytucyjnych obywateli. Biorąc te wszystkie argumenty pod uwagę Senat zdecydował o odrzuceniu projektu ustawy w całości, podzielając przedstawioną opinię, że przy negatywnej opinii samorządowców, których ta zmiana dotyczy, fałszywości argumentów o trudnościach organizacyjnych, których nie podzielają ci, którzy organizują wybory i absolutnie uzasadnionym podejrzeniu rzeczywistą wartością, którą próbuje się chronić, są wartości polityczne, a nie konstytucyjne, Senat zdecydował o odrzuceniu projektu ustawy w całości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję, panie senatorze. Szanowni państwo, czy w związku z tym ktoś chciałby zabrać głos? Zwracam uwagę na jedno. Nad tym, o czym pan senator mówił, dyskutowaliśmy już podczas debaty przy pracach Komisji dotyczących uchwalenia projektu ustawy w Sejmie, podczas naszych posiedzeń na Komisji. W związku z tym będzie jeden głos za i jeden przeciw. Proszę bardzo, kto chciałby zabrać głos? Kolega Waldy Dzikowski. Oddaję głos.

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Krótko. Podzielając w całej rozciągłości stanowisko Senatu, panie senatorze, jest ono praktycznie kompatybilne z tym, co mówili posłowie opozycji w dwukrotnej debacie na pierwszym i drugim czytaniu oraz podczas sprawozdania na Komisji, powiem tylko tyle – obecnie samorządy nie organizują już, w związku ze zmianą Kodeksu wyborczego na lata 2017–2018 wyborów samorządowych, czy wyborów jakichkolwiek. Organizuje to Krajowe Biuro Wyborcze. Kiedyś była delegacja z samorządów, która miała swojego przedstawiciela, a obecnie takiego umocowania już nie ma. Za całe wybory obecnie odpowiada administracja rządowa. Tak się stało przy zmianie kodeksu w latach 2017–2018, gdzie jest urzędnik, który pochodzi spoza samorządu, komisarz wybrany przez ministra

spraw wewnętrznych i administracji. W związku z tym opozycja obecnie poprzez swoje samorządy i przedstawicieli nie powołuje korpusu obrony wyborów, bo kto inny to robi, ale chyba przeciwko sobie. W związku z tym, podzielając to stanowisko, mogę powiedzieć że będziemy głosowali zgodnie z wnioskiem Senatu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję. Chciałem zabrać głos jako poseł sprawozdawca i ustosunkować się do argumentacji pana senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego. Panie senatorze, zgadzam się z liczbami, jeśli chodzi o poziom zaufania, ale trzeba powiedzieć, że dotyczy on każdej kadencji. Jeśli byśmy zmierzyli poziom zaufania do parlamentu od 1990 r. i od powołania samorządu, aż do tej pory, te proporcje wyglądałyby podobnie. Nie ma tu żadnego rozziewu ani wyjątkowości w kadencji, w której jesteśmy. Tyle jeśli chodzi o liczby. W ocenie inicjatorów projektu, ustawa ma charakter epizodyczny. Nie narusza żadnych zasad i nie wnosi żadnych zmian do Kodeksu wyborczego, poza datą przeprowadzenia wyborów. Data przeprowadzenia wyborów związana jest z ich organizacją i nakładaniem się terminów. Możliwe terminy nałożenia się to od 2 do 6 tygodni. Przeliczyłem sobie również możliwe terminy nałożenia się możliwych wyborów do samorządu terytorialnego i do parlamentu europejskiego. Tam ta różnica wyniesie od 5 do 6 tygodni w zależności od tego, kiedy wybory do parlamentu europejskiego się odbędą, do 9 tygodni. Jest bardzo duża szansa, jeśli to będzie 8–9 tygodni, że żadne czynności wyborcze na siebie się nie nałożą. Pozostanie przy datach, o których pan mówił, a więc różnica między wyborami samorządowymi, a parlamentarnymi od 2 do 6 tygodni nakłada konieczność funkcjonowania obok siebie obwodowych komisji wyborczych, które powołuje się na 21 dni przed wyborami, komitetów wyborczych do parlamentu i do samorządu o tych samych nazwach, powołanie dwóch odrębnych trybów rozliczeń i jeszcze innych czynności wyborczych, o których tu nie będę mówił, bo rozmawialiśmy o tym na posiedzeniach.

Przyczyny wprowadzenia pięcioletniej kadencji wiązały się z innym rozwiązaniem. To rozwiązanie, które zostało zaakceptowane nie tylko przez obóz rządzący Zjednoczonej Prawicy, podczas zmiany w kodeksie wyborczym przed wyborami parlamentarnymi i samorządowymi 2018–2019, wiązało się z wprowadzeniem dwukadencyjności organów wykonawczych do jednostek samorządu terytorialnego – a więc wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. W związku z tym, że istniały podstawy do tego, że środowiska samorządowe były bardzo niezadowolone z prowadzenia dwukadencyjności od następnej kadencji, postanowiono, nie tylko przy poparciu obozu Zjednoczonej Prawicy, ale też części opozycji, przedłużyć kadencję wszystkich organów samorządu, nie tylko organów wykonawczych, wybieranych w wyborach bezpośrednich na pierwszym szczeblu samorządu, do 5 lat. Wszyscy mieli świadomość, że te daty się zbiegną. Zadawano pytanie – co dalej. Nikt nie odpowiedział pozytywnie, ale też nikt radykalnie tego nie negował. Znaczna większość sejmowa akceptowała przedłużenie kadencji organów wykonawczych JST pierwszego szczebla do 5 lat i oczywiście ograniczenie sprawowania tego mandatu do 2 kadencji. Stąd tego rodzaju zbieg okoliczności, rzeczywiście nieszczęśliwy. Intencją projektodawców nie jest przewracanie do góry nogami Kodeksu wyborczego. To ustawa, która nie podważa żadnych procedur konstytucyjnym. Ma charakter epizodyczny i przenosi jedynie termin wyborów.

Szanowni państwo, w związku z tym przystępujemy do głosowania. Proszę o wyświetlenie pulpitu do głosowania. Nie wyświetla się u mnie pulpit, u kolegi też. Czy wszyscy widzą pulpity do głosowań? Tak, nie słyszę innych zgłoszeń. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem wniosku Senatu? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu? Dziękuję. Proszę o wyświetlenie wyników.

Szanowni państwo, głosowało 28 posłów, za było 14, przeciw – 14, nikt nie wstrzymał się od głosu. Zwrócę się o pomoc do Biura Legislacyjnego, abym nie popełnił jakiejś proceduralnej pomyłki.

Legislator z Biura Legislacyjnego Przemysław Sadłoń:

Przemysław Sadłoń – Biuro Legislacyjne. W związku z tym, że wniosek nie uzyskał większości należy przyjąć, że Komisja przedstawi w sprawozdaniu rekomendację negatywną.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Wniosek nie uzyskał poparcia Komisji. w związku z tym stwierdzam, że wniosek senatu nie został przyjęty przez Komisję. Pozostaje nam wybór posła sprawozdawcy. Posłem sprawozdawcą był… Proszę bardzo, pan senator Kwiatkowski.

Senator Krzysztof Kwiatkowski:

Proszę państwa, w art. 54 regulaminu Sejmu widnieje, że Komisja po rozpatrzeniu uchwały Senatu przedstawia wniosek o odrzucenie lub przyjęcie. Nie przyjęto wniosku o przyjęcie, to powinien być przegłosowany wniosek o odrzucenie. Czytam regulamin Sejmu – art. 54. W oparciu o to, co państwo mówią, że zaopiniowali negatywnie *veto* Senatu? Takiego głosowania nie było. Było tylko głosowanie za pozytywnym stanowiskiem, a nie było za negatywnym.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

To już są spory proceduralne. Proszę jeszcze nie wychodzić. Proszę, jeszcze raz, Biuro Legislacyjne.

Legislator Przemysław Sadłoń:

Pan przewodniczący przedstawił pytanie do głosowania – kto jest za pozytywnym przyjęciem wniosku Senatu. Ten wniosek nie uzyskał większości. Zgodnie z wieloletnią praktyką parlamentarną w takiej sytuacji skutkiem głosowania jest przedstawienie w sprawozdaniu Komisji negatywnej opinii.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Innymi słowy, gdybym postawił wniosek o odrzucenie i nie zostałby przyjęty, to wówczas nie zostałby przyjęty wniosek o odrzucenie? Czy to chce powiedzieć kolega Waldy Dzikowski?

Poseł Waldy Dzikowski (KO):

Doceniając czujność pana senatora, pytanie zostało tak postawione i przy tej równej liczbie głosów niestety przegraliśmy to głosowanie.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję. Poprzednio posłem sprawozdawcą był kolega Dariusz Stefaniuk. Proponuję, aby kontynuował tę misję. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. W związku z tym stwierdzam, że posłem sprawozdawca został poseł Dariusz Stefaniuk.

Porządek dzienny został wyczerpany. Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję.